

**Rzeczkowski, Daniel. *Potencjal Innowacyjności Sektora Administracji Publicznej*.
Warsaw: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2014, 164 pp.**

Roberto Dávila

Universidad Privada del Norte, Perú.

Rdavila430@gmail.com

El propósito cognitivo del libro de Daniel Rzeczkowski es la explicación de las razones del declive gradual de la posición de Polonia en el ranking internacional de innovación del sector del gobierno electrónico. El ranking es elaborado cada dos años por la ONU. Según el reclamo básico del trabajo, ese objetivo no se puede lograr sin la transición a un nivel local y sin explicar cómo funciona el sector público de la administración, y como funciona a nivel de comunas. Esto implica utilizando el estudio de caso como uno de los métodos básicos de investigación. Los motivos de la selección de la provincia de Warmia-Masuria quedan claros en el trabajo. La hipótesis de investigación asumidas por el autor lo han iniciado a emprender investigaciones sobre recursos de capital humano a mayor escala en la provincia mencionada. Por un lado, las páginas web de las oficinas comunales, y los boletines de información pública que allí se encuentran, son evaluados como potenciales portadores de innovación y, por otro, lo que tenemos aquí es un intento único de identificación de errores sistemáticos en el proceso de prestación de servicios públicos. En relación con esto último, el autor se refiere a la hipótesis de las expectativas racionales. La cuestión de la investigación planteada en el trabajo debe considerarse no trivial y práctica. También el enfoque innovador consiste en proponer métodos de evaluación integral del sector de la administración pública a nivel de comunas. Además, el libro tiene ciertas ventajas teóricas. Las conclusiones extraídas a partir de la investigación empírica han permitido al autor proponer el desarrollo de tal modelo de brechas de percepción, en el que las oficinas de atención al cliente multimedia locales y centrales se convertirían en un mecanismo para la eliminación de las brechas.

El trabajo, que constituye el tema de la presente discusión, consta de la introducción, los contenidos, siete capítulos teórico-empíricos, la conclusión y la bibliografía. En el primer capítulo se presentan las razones para emprender la investigación, los objetivos, el alcance

del trabajo de investigación, la hipótesis de investigación y la metodología aplicada. El autor ha emprendido una tarea extremadamente importante y, al mismo tiempo, desafiante de explicar las razones del declive sistemático de la innovación del sector de la administración pública polaca. La búsqueda de un método integral de evaluación del sector de la Administración Electrónica a nivel local y un intento de identificación de la innovación en los clientes de las oficinas comunales de la administración pública, indican la autenticidad de este estudio. En los procedimientos de investigación se utilizó la ejemplificación, lo que permitió al autor trasladar con fluidez las consideraciones a un nivel internacional a uno local con el fin de “señalar las brechas fácticas en el sistema de prestación de servicios públicos en esta región” (p. 10) en el ejemplo de las comunas y de la condición del capital humano en la provincia de Warmia-Masuria. La estructura lógica del trabajo presentado en este capítulo implica la separación de tres pilares de la investigación, dos empíricos y uno teórico. El primer pilar empírico cubre la investigación sobre la calidad de los servicios públicos prestados en línea. Implicó la aplicación de un análisis de enfoques sobre la evaluación de las páginas web de la oficina comunal y los boletines de información pública que se encuentran allí. El segundo pilar empírico involucró la evaluación del capital humano en la región en cuestión y la aplicación del principio de análisis de correspondencias con el fin de detectar los errores sistemáticos que ocurren en los procesos de comunicación entre el funcionario civil y un cliente. El pilar teórico se refiere a modelos de calidad de servicio y procesos de reducción de las brechas de percepción pronosticadas por estos modelos. Aquí una vez más, el carácter innovador de esta obra muestra que, desde la oficina de servicios multimedia propuesta por el autor, cuyo diseño se comenta más adelante en el capítulo siete, resulta ser el mecanismo buscado de reducción de brechas. La integración de todos los temas de este trabajo, empíricos y teóricos, ha proporcionado una base para la elaboración de una síntesis, consistente en formular indicaciones encaminadas a elevar la posición de Polonia en el ranking de la ONU, especificando así las condiciones necesarias para desencadenar el potencial de innovación inherente a las personas que entran en interacción con el sector de la administración pública.

Una de las ventajas de este trabajo es hacer una referencia a la *wikinomia*, una nueva escuela de pensamiento económico basada en cuatro principios: apertura, intercambio de

pares, intercambio y actuación global (Tapscott y Williams, 2010). *Wikinomics* se basa en siete patrones de estrategia empresarial no estándar: pioneros, ideagoras, prosumidores, nuevos alejandrinos, plataformas de participación, una planta global y un lugar de trabajo wiki. El autor aplica estos patrones en su investigación empírica, que se hace particularmente evidente en el capítulo seis, donde se llevó a cabo la evaluación del potencial prosuntivo de la innovación que ocurren en el sector de la administración pública. Entre los logros interesantes al autor, también cabe mencionar la elaboración de una medida genuina de potencial de innovación; uno aplicado a la evaluación del sector comunal de la administración pública. Se basa tanto en los estándares de la ONU de innovación del sector público como en algunas ideas wikinomicas seleccionadas. La medida toma en consideración fenómenos económicos. Por un lado, las páginas web de las oficinas de la administración pública comunal como plataformas de participación (en el sentido de las *wikinomics*) y, por otro, demuestra que el desencadenamiento de procesos de prosumición es un método adecuado para gestionar la natural creatividad e innovación de los clientes de las oficinas. La medida del potencial de innovación, presentada en este trabajo, utiliza trece criterios cualitativos-cuantitativos que evalúan el funcionamiento de las oficinas comunales de la administración pública desde el ángulo de la oferta y la demanda.

El segundo capítulo está dedicado a una discusión detallada de la metodología aplicada en la evaluación de los sistemas de gobierno electrónico en los países en particular. Aquí, la construcción del índice de desarrollo del gobierno electrónico y sus componentes: se explica claramente el índice de servicios prestados en línea, el coeficiente de la infraestructura de telecomunicaciones y el coeficiente de capital humano. En la parte final del capítulo dos, los cambios en la posición de Polonia en el ranking internacional del índice de desarrollo del gobierno electrónico en los años 2008-2012 se muestran en el contexto de los países de Europa Central y Oriental. Resulta que el estancamiento en el desarrollo del sector de la administración pública se ha producido en toda la región excepto en Rusia y Moldavia, donde se ha observado una mejora muy rápida. Eso sugeriría la posibilidad de explotación de la solución desarrollada por el autor para la provincia de Warmia-Masuria, no solo en las otras regiones de Polonia sino también en los países vecinos. La corrección de esta línea de razonamiento se deriva de la existencia del terreno común del estancamiento del sector de la administración pública en la región en cuestión.

Así, los trabajos de investigación son exhaustivos ya que se iniciaron con la ejemplificación que lleva de los problemas macroeconómicos globales a los problemas locales, y se concluyeron con una síntesis que lleva del nivel de las comunas polacas al nivel internacional. El autor es perfectamente consciente de las deficiencias de la metodología de la ONU. Adecuado como es para los propósitos del análisis macroeconómico y las comparaciones internacionales, falla a nivel local cuando se trata de las comunas polacas. Por lo tanto, surgió la necesidad de desarrollar una medida adecuada de potencia de innovación, que pudiera tomar en consideración la especialidad de las oficinas comunales de la administración pública. Como ya se ha señalado anteriormente, estuvo a la altura de esa tarea perfectamente.

En el capítulo tres, se plantean cuestiones seleccionadas relacionadas con la calidad de los servicios del sector de la administración pública. Luego de una breve discusión sobre la necesidad de ajustar la calidad de los servicios del sector público a los estándares del sector privado, el autor discute el modelo *4Q de Gummesson* de calidad de oferta, que toma en consideración cuatro tipos de calidad: del diseño, de la producción y entrega, de la relación y del resultado. Este modelo ha proporcionado pautas valiosas que se utilizaron en los estudios empíricos presentados en las secciones posteriores de este trabajo. En el capítulo en cuestión también se incluyó el modelo de brechas de percepción, que es particularmente útil en el sector público. El origen de estas lagunas son las divergencias entre las expectativas de las personas sobre el funcionamiento de las oficinas de la administración pública y el auténtico estado de estas oficinas. Un problema relativamente interesante que se plantea en este capítulo es señalar la posibilidad de explicar las brechas de percepción sobre la base de la hipótesis de las expectativas racionales, familiar en economía. Permite interpretar estas lagunas como resultado de errores sistemáticos que ocurren en los procesos de comunicación entre un cliente y un funcionario civil. Este enfoque sirvió de apoyo para la evaluación práctica del potencial de innovación del prosumo, que se realizó en el capítulo seis.

El capítulo cuatro contiene una descripción general del sector de gobierno electrónico polaco. Se señalaron las bases legales del funcionamiento de este sector, se caracterizó la Plataforma Electrónica de Servicios de la Administración Pública (e-PUAP) y se

enumeraron los elementos de la estrategia de largo plazo, orientada a la implementación de la idea de oficina abierta. Al evaluar el estado de los servicios electrónicos en la última década, el autor descubre que, a pesar de sus éxitos iniciales. En la actualidad nos enfrentamos a un estancamiento en el crecimiento del sector del gobierno electrónico, ya que solo un número muy reducido de servicios públicos están totalmente disponible en línea.

En el capítulo cinco, el autor asumió la desafiante tarea de examinar la evaluación de la calidad de los servicios públicos prestados en línea por las oficinas públicas comunales en la provincia de Warmia-Masuria. La investigación se centró no solo en determinar en qué medida se satisfacen las necesidades de los clientes, sino también en describir la capacidad de las oficinas para explotar el potencial de innovación de los usuarios. Los criterios de evaluación se desarrollaron de manera que se tomaran en consideración tanto las propuestas del enfoque prosumidor, postuladas por la wikinomia como las ideas de e-Government. La metodología aquí aplicada es adecuada para este tipo de tareas. Las páginas web comunales fueron evaluadas de acuerdo a los estándares del sistema WAES (*Website Attribute Evaluation System*), es decir, un sistema multicriterio de evaluación de servicios en línea que implica el método binario. A continuación, utilizando el método de k-medias, se realizó el agrupamiento de comunas dividiéndolas en cuatro grupos, dependiendo de la calidad de sus sitios web (baja, media, alta y muy alta). Asimismo, se evaluó la calidad de los boletines de información pública comunales. Las puntuaciones obtenidas por las oficinas particulares dependían de la disponibilidad en línea de la información relativa a cada uno de los servicios públicos ofrecidos, y también del hecho de que se adjuntan o no los formularios adecuados a cada uno de ellos. Las puntuaciones se asignaron mediante el sistema binario, ya sea que una característica determinada estuviera presente o no. Como antes, la agrupación de comunas se realizó mediante el método de *k-medias*. Se dividieron en cuatro grupos, en función de la calidad de sus boletines de información pública (baja, media, alta y muy alta). La agrupación de comunas en categorías de riqueza desde el punto de vista de los servicios públicos en línea y los boletines de información pública administrados por ellas es una herramienta cognitiva muy importante, tanto desde el punto de vista teórico como práctico. En efecto, no solo permite una adecuada descripción cualitativa del fenómeno en estudio, sino que también define las tareas que debe afrontar

cada comuna, indispensables para desbloquear sus factores de innovación relacionados con la oferta y la demanda.

En cuanto a la evaluación de las páginas web y los boletines de información pública, la investigación consto de dos etapas. La primera etapa de la investigación se realizó en 2009, mientras que la segunda fue en 2012. De esta manera, el análisis no tiene un carácter estático, no se limita a un solo punto en el tiempo, sino que es dinámico y de larga duración. Las comparaciones intertemporales han establecido que las oficinas comunales de la administración pública buscan constantemente la mejora de la calidad de sus sitios web, pero los avances en este campo siguen siendo insatisfactorios. El autor destaca el hecho de que las comunas son conscientes de la necesidad de una mayor satisfacción de las necesidades de los clientes. Se puede ver mejor en el ejemplo de servicios como el acceso a archivos, donde están disponibles versiones en otros idiomas además del polaco, o la asistencia para navegar por el sitio. Sin embargo, el camino hacia un nuevo tipo de administración postulado por la *wikinomics* y la ONU es todavía muy largo. La situación con las listas de correo para los ciudadanos y las posibilidades de enviar formularios por vía electrónica no es mucho mejor. De los estudios se desprende que el avance en el ámbito de la mejora de la calidad en los boletines de información pública comunal es un poco más rápido; sin embargo, se refiere únicamente a los diez primeros criterios. Sin embargo, las puntuaciones de consultoría pública, encuesta a clientes, tarjetas de servicio y situación son muy bajas. Una de las ventajas del capítulo son los mapas que muestran la disposición espacial de las comunas pertenecientes a los grupos, determinada por la calidad de sus sitios web y por la calidad de sus boletines de información pública.

El capítulo seis, que es principalmente empírico, comienza con una discusión sobre una categoría relativamente nueva en la economía: la *prosumicion*, en la que se basa la *wikinomics*. La esencia de la *prosumicion* es difuminar las distinciones entre el productor clásico y el consumidor al incluir a este último en los procesos de diseño, creación y producción de bienes y servicios. De acuerdo con los principios de la *wikinomics*, el desarrollo de procesos de *prosumo* que está basado en redes sociales es inevitable, ya que es la única forma de desbloquear el potencial de innovación y creatividad de los clientes y también es un método efectivo para reducir los costos de estudios de investigación y

desarrollo en empresas. Sin embargo, esto requiere un cambio en el modelo de negocio tradicional de las empresas y la cesión de una parte del control de un producto o servicio a las comunidades de prosumidores. Estos cambios no solo se limitan al sector privado, sino que son una preocupación cada vez más frecuente del sector público. El objetivo del capítulo seis es evaluar el potencial de prosumo de la innovación que podrían utilizar los órganos de la administración pública de una provincia seleccionada. En esta investigación se utilizó el método de una encuesta por cuestionario. Ayudo a identificar las necesidades y condiciones de servicio a los clientes y los procesos de comunicación entre un cliente y un funcionario civil, así como a determinar las preferencias y expectativas de los clientes. Los encuestados eran residentes adultos de la provincia que habían sido clientes de la oficina al menos una vez. La muestra debe considerarse representativa. El error de estimación se situó en un nivel de 3%, con un índice de confianza de 0,95, lo que apuntaba a que el número de muestra no era menor que $N = 1067$. Esta condición se cumplió. La representatividad de los resultados se incrementó debido a la aplicación de la post-estratificación de datos.

A los efectos de la evaluación de los resultados del estudio se aplicó el análisis de correspondencias, cuyo uso había sido precedido por la verificación estadística de numerosas hipótesis, cruciales desde el ángulo de los objetivos de la investigación. Aprovechando la coexistencia de fenómenos, se determinó un segmento de clientes, portadores del mayor potencial de innovación y creación. Teniendo en cuenta criterios como la carrera profesional o el desarrollo de su hogar, se trata de personas que se inician en la vida o de personas con una posición estable en la sociedad. Declararon su disposición a crear redes sociales de prosumidores que apoyen el desarrollo de la administración pública; sin embargo, desafortunadamente, su potencial no ha sido explotado hasta ahora. En el capítulo en cuestión también se aprovechó la hipótesis de las expectativas racionales para identificar los errores sistemáticos que ocurren en los procesos de comunicación interpersonal entre funcionarios civiles y sus clientes. La transición propuesta por el autor de la actividad básica de las oficinas de la administración pública a la red puede traer dos tipos de ventajas. En primer lugar, puede ayudar a utilizar la creatividad natural de las personas del sector público que, sin embargo, requeriría no solo el acceso a internet sino también un cambio en el modelo de servicios públicos prestados en el sentido de una mayor participación de la sociedad en los recursos y bases de datos. En segundo lugar, las fuentes

de la irracionalidad, ampliamente analizadas en este trabajo, pueden quedar neutralizadas por el hecho mismo de que las oficinas coloquen la mayor parte de su actividad en la red. Según el autor, la hipótesis de las expectativas racionales en combinación con la prosunción brinda la posibilidad de realizar las ideas básicas del gobierno electrónico.

En el capítulo siete de este trabajo se presenta el proyecto de una oficina de atención al cliente multimedia, resultado tanto de las consideraciones teóricas como de las realizadas en capítulos anteriores. Es la coronación de la investigación, una síntesis que consiste en la combinación de todos los temas de la obra en una pieza consistente. Aquí se indican los métodos relacionados con la oferta y la demanda para liberar el potencial de innovación de la administración pública. Las iniciativas más importantes relacionadas con el lado de la oferta son los cambios en la estructura de la información y servicios del estado. Se trata particularmente del sistema e-PUAP, que de acuerdo con los principios de *wikinomics* requiere cambios que impliquen su transición a una plataforma social de participación e innovación. Permitiría al Estado compartir de manera rápida y eficiente sus recursos de información con sus ciudadanos, empresarios y otras unidades de la administración pública. Las oficinas de atención al cliente multimedia serían de gran ayuda para la realización de estas ideas y deberían funcionar tanto a nivel local como central. Constituirían una valiosa adición al sistema e-PUAP. Desterrar el potencial innovador por el lado de la demanda requiere acciones encaminadas a la popularización de actitudes prosumistas y la implementación de sitios web de redes sociales como elementos indispensables del proceso de prestación de servicios públicos.

Las soluciones detalladas relativas a la prestación de los servicios públicos particulares, aceptadas en las oficinas de atención al cliente multimedia, deben tener en cuenta el carácter específico de estos servicios. Debería haber tantas soluciones detalladas como el número de servicios públicos disponibles en línea. Por este motivo, en el capítulo siete se hizo referencia a un estudio de caso y se comparó el funcionamiento actual de uno de los servicios públicos más complejos de Polonia, un servicio que implica la obtención de una decisión sobre las condiciones de desarrollo del edificio, con su solución multimedia. Para este propósito se elaboraron esquemas identificando a los usuarios de un determinado tipo de servicio, los órganos que participan en el proceso de toma de decisiones, los trámites

administrativos específicos relacionados con la obtención de una decisión sobre las condiciones de desarrollo del edificio, con su solución multimedia. Para este propósito se elaboraron esquemas identificando a los usuarios de un determinado tipo de servicio, los órganos que participan en el proceso de toma de decisiones, los trámites administrativos específicos relacionados con la obtención de una decisión sobre las condiciones de desarrollo del edificio, así como mapas adecuados a la actividad involucrada en el proceso. Como resultado, resulta que la solución multimedia es la mejor forma de implementar los avances tecnológicos y organizativos en el sector de la administración pública y no implica ninguna legislación adicional, como cambios en la ley administrativa.

En conclusión, una referencia a la realización del objetivo de la investigación fue hecha y se demostró que se había logrado. Las cuatro hipótesis de investigación se han verificado positivamente. Asimismo, se formularon las condiciones necesarias para sacar al sector de la administración pública polaca del estado de estancamiento en el que ahora se encuentra inmerso.

Algunos comentarios críticos al trabajo realizado. El primero se refiere a la falta de un enfoque coherente de la hipótesis de las expectativas racionales. El lector puede tener la impresión de que el autor entiende las expectativas racionales en términos de la concepción de Muth (p. 107), por lo que la condición de racionalidad consistiría en la compatibilidad de las expectativas subjetivas de los clientes de las administraciones públicas con una teoría económica adecuada. Al principio todo es correcto, y en el presente caso, la teoría en cuestión es el modelo de servicios públicos discutido en el capítulo tres, el que toma en consideración el postulado de prosunción de la *wikinomia* y los principales supuestos del e-Gobierno. Sin embargo, el modelo considerado en el trabajo tiene distintivamente el carácter de un patrón, por lo que la racionalidad se entiende, de hecho, como el grado de concordancia de las expectativas con este modelo y, finalmente, como el grado de reducción de las brechas de percepción pronosticado por este modelo. Del mismo modo, lo que tenemos en este libro tiene que ver con la racionalidad ligada a un sistema de valores, donde es una variable continua que puede asumir valores a partir de un intervalo determinado. Como es una característica relativa, su intervalo natural de cambiabilidad debería ser el intervalo abierto de 0% a 100%. Los valores extremos deben omitirse por ser

irreales. Por tanto, lo que tenemos aquí es un cierto sistema de racionalidad parcial. En consecuencia, se ha producido una desviación de la corriente tradicional de investigación sobre la hipótesis de las expectativas racionales.

El autor inicia sus estudios sobre las expectativas de forma clásica y hace uso del método directo de observación de las expectativas. Con el fin de recopilar los datos que se aplica una encuesta y durante el análisis de los datos se da cuenta de la equivalencia entre el método de Gourieroux y Pradel (1986). Durante la siguiente etapa del análisis, sin embargo, abandona los métodos clásicos de estudios de racionalidad y renuncia a los estándares de las pruebas de racionalidad de expectativas a favor de determinar la coexistencia de fenómenos. Dichos procedimientos deben considerarse apropiados, ya que son el resultado de puntos de vista no tradicionales sobre la racionalidad, en las que se entiende como un cierto tipo de distancia entre la condición fáctica y el patrón. En este enfoque, la consolidación de un cierto estado de irracionalidad (o de un bajo nivel de racionalidad) es un error sistemático a pesar de emprender intentos de su eliminación. Este número es un intento de un nuevo enfoque de la racionalidad de las expectativas de los clientes que hace uso de un tipo de servicios muy específico, a saber, los servicios públicos. Es por eso que debería haber sido discutido en detalle en el libro y el lector puede sentirse insatisfecho con esta conexión.

El autor debió haber ampliado en mayor medida la parte metodológica y señalar que la teoría de grafos (redes) proporciona métodos alternativos de examen de las cuestiones planteadas en este trabajo. Su aplicación podría ayudar a aclarar las consideraciones, a pensar que estos métodos corresponden en cierta medida al análisis de correspondencia. De hecho, el tema de sus estudios es el grafo bipartito, cuyos nodos pertenecen a dos conjuntos disyuntivos y ningún borde conecta los nodos del mismo conjunto. Los nodos son las unidades de estudio, Es decir, el conjunto de oficinas de la administración pública y el conjunto de sus clientes, entendidos como personas físicas y emprendedores, mientras que las interacciones entre ellos están representadas por los bordes. Por tanto, no se tiene en cuenta la interacción dentro del conjunto de oficinas y dentro del conjunto de clientes. En tal enfoque, inmediatamente se deduce que solo se están examinando los casos de G2C (Gobierno a ciudadano) y G2B (Gobierno a empresa), mientras que el caso de G2G

(Gobierno a Gobierno) se omitió en el trabajo, aunque de la declaración en el primer capítulo (p. 12) se habría deducido que sería considerado.

Tapscott y Williams (2006), en su libro sobre *wikinomics*, alientan a los lectores a que le agreguen capítulos posteriores, ya que esta nueva ciencia, caracterizada por una percepción no estándar de los procesos de gestión, están recién en desarrollo. El libro de Daniel Rzezckowski responde a ese desafío, ya que constituye un intento exitoso de combinar las ideas básicas de la prosuncion con las concepciones del gobierno electrónico y su aplicación práctica.

Referencias

- Gourieroux, C., & Pradel, J. (1986). Direct test of the rational expectation hypothesis. *European Economic Review*, 30(2), 265-284. doi:[https://doi.org/10.1016/0014-2921\(86\)90044-9](https://doi.org/10.1016/0014-2921(86)90044-9)
- Tapscott, D., & Williams, A. D. (2006). *Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything*. New York: Portafolio.
- Tapscott, D., & Williams, A. D. (2010). *Macrowikinomics: Rebooting Business and the World*. London: Portafolio/Penguin.